

Die Hälfte für den Staat ist genug

Der Halbteilungsgrundsatz muss als Ergänzung zur Schuldenbremse in das Grundgesetz / Von Marco Buschmann

Schuldenbremsen dienen der Begrenzung von Staatsschulden. Sie verlangen nach Senkung der Staatsausgaben oder Steigerung der Staatseinnahmen – etwa durch die Erhöhung von Ertragsteuern. In Deutschland gibt es mittlerweile eine strukturelle Mehrheit von Profiteuren hoher Staatsausgaben und nur noch eine Minderheit, die zur Finanzierung der Staatseinnahmen durch Ertragsteuern beiträgt. Daher besteht die Gefahr einer steuerlichen „Tyrannei der Mehrheit“ dieser Profiteure über die finanzierende Minderheit. Diese Gefahr wird aufgrund von Schuldenbremsen künftig eher steigen, eben weil weitere Verschuldung zur Finanzierung von Staatstätigkeit zu Recht verboten ist. Die Verfassungspolitik ist daher aufgerufen, hier Minderheitenschutz zu gewähren. Ein Weg wäre die Kodifizierung des Halbteilungsgrundsatzes.

25 EU-Mitgliedstaaten haben sich jüngst auf einen Fiskalpakt verständigt. Er sieht insbesondere die Einführung von Schuldenbremsen nach deutschem Vorbild vor. Erweist sich das Instrument als effektiv, werden die Staaten Europas ihren Finanzbedarf künftig immer weniger durch Schulden decken können. Die Idee dahinter ist eigentlich, dass die Staaten ihre Ausgaben reduzieren sollen.

Doch dass der Staat seine Ausgaben senkt, ist leichter gesagt als getan: Die Finanzwissenschaft arbeitet schon seit langem mit dem sogenannten Wagnerschen

Gesetz. Danach steigen die Staatsausgaben stets schneller als die Einnahmen. Das heißt: Selbst wenn der Staat Geld wie Heu hat, gibt er immer noch mehr aus. Dieser Zusammenhang hat sich in der westlichen Welt in den letzten Jahrzehnten so erstaunlich stabil erwiesen, dass es naiv wäre zu glauben, er ließe sich auf Knopfdruck aufheben.

Eine Erklärung für diese Stabilität bietet die Theorie der „rent seeking society“: Parteien suchen Zustimmung bei Wahlen durch immer mehr staatliche Leistungen. Für einmal eingeführte Leistungen gilt

Aus der Praxis

dann der sogenannte „Sperrklinkeneffekt“: Wer sie einsparen möchte, wird schlicht abgewählt. Schon vor Jahren haben Ökonomen darauf hingewiesen, dass es in Deutschland mittlerweile mehr Wähler gibt, die von Transfereinkommen im ökonomischen Sinne leben, als Wähler, die Ertragsteuern etwa in Form der Lohn- oder Einkommensteuer zahlen. Dieser Befund erklärt den strukturellen Druck auf die politischen Parteien, Leistungen auszuweiten, jedenfalls aber in keinem Fall einzuschränken. Im Wahlkampf ist die Ausweitung von Leistungen daher gegenüber der Einsparung von Ausgaben stets die dominante Strategie.

Ist für die Finanzierung dieser Leistungen der Weg in die Verschuldung – zu

Recht – durch Schuldenbremsen versperrt, so muss die finanzierende Minderheit in immer kürzeren Abständen mit immer höheren Abgabenlasten rechnen. Es droht, mit den Worten Alexis de Tocquevilles, eine steuerliche Tyrannei der Mehrheit. Sie erhöht ohne Maß die Lasten der Minderheit, um selbst davon zu profitieren, statt zu sparen. Wenn man so will, stimmen mehr Füchse als Hasen darüber ab, was zum Abendessen verspeist wird.

Die Antwort moderner Demokratien auf solche Befunde ist die Markierung verfassungsrechtlicher Grenzen. Sie hegen den politischen Entscheidungsprozess etwa durch Grundrechte bzw. Regelungen des Minderheitenschutzes ein. Die Ableitung solcher Grenzen aus dem geltenden Verfassungsrecht hat in Deutschland bislang nur sehr begrenzt gefruchtet: Zwar geht die vorherrschende Meinung vom Primat der Privatnützigkeit der Erträge der Bürger aus. Jedoch hat sich dies bislang handfest nur bei der Steuerfreiheit des Existenzminimums und beim Verbot erdrosselnder oder konfiskatorischer Besteuerung ausgewirkt. Wer nicht am Rande der wirtschaftlichen Existenz durch fehlende Erträge oder durch unmittelbar vernichtend wirkende Ertragsbesteuerung steht, hat kaum Aussicht auf Erfolg, um sich rechtlich wehren zu können.

Zwar ist das Bundesverfassungsgericht kurzzeitig dem Konzept des sogenannten Halbteilungsatzes gefolgt. Danach muss mindestens die Hälfte der durch Arbeit

und Eigentum erzielten Erträge beim Steuersubjekt verbleiben. Daran gab es jedoch Kritik, weil der Wortlaut des Grundgesetzes dazu kaum etwas hergab. Das Bundesverfassungsgericht distanzierte sich daher ein Jahr später wieder von seiner Idee.

Wenn der Gedanke aber richtig ist, er sich aber nicht im Wege der Rechtsfortbildung verwirklichen lässt, dann muss der Verfassungsgesetzgeber aktiv werden. Eine verfassungsrechtliche Kodifizierung des Halbteilungsgrundsatzes wäre eine wichtige Ergänzung zur Schuldenbremse. Nur so wäre sicherzustellen, dass Politik künftig spart, statt ohne Maß die Abgabenlast zu erhöhen.

Die Gerechtigkeitsidee dahinter ist uralte: Selbst die Benediktsregel, in der die Pflege hilfsbedürftiger Brüder „vor und über allem“ steht, mahnt an, dass die Hilfsbedürftigen ihre Brüder „nicht durch übertriebene Ansprüche traurig“ machen sollen. Nimmt man das Primat der Privatnützigkeit ernst, dann muss klar sein, dass man dem Einzelnen mindestens so viel von den Früchten seiner Arbeit lassen muss, wie man ihm wegnimmt. Und selbst im Volkstum gilt die Regel „halbe-halbe machen“ evident als gerecht. Spätestens dann sollte Schluss sein beim Teilen. Das muss auch zwischen Bürger und Staat gelten.

Der Autor ist Mitglied des Deutschen Bundestages und Vorsitzender der Arbeitsgruppe Recht der FDP-Fraktion.